

贫困地区技术经济开发 管理手册

夏



安徽省科学技术委员会

国家科委大别山开发团驻皖联络组

编

安徽省革命老区贫困地区工作领导小组办公室

责任编辑 任弘毅

贫困地区技术经济开发管理手册

安徽省科学技术委员会等 编

*

安徽科学技术出版社出版发行

(合肥市跃进路一号)

阜阳印刷总厂照排排字

安徽科技印刷厂印制

*

开本: 787×1092 1/16 印张: 21 插页: 3 字数: 450 000

1987年12月第1版 1987年12月第1次印刷

印数: 1~10 000

ISBN7-5337-0154-3/Z·28 定价: 5.00元

编写顾问: 常本英 (安徽省科学技术委员会主任)

张海泉 (国家科委大别山开发团驻皖联络组组长)

主持人: 季 烽 (安徽省科学技术委员会副主任)

蔡志宇 (安徽省科技研究开发中心主任)

主 编: 何世杰 (安徽省科技研究开发中心山区开发部部长)

张允宏 (国家科委大别山开发团驻皖联络组副组长)

编写组成员: 李建功 陈 新 甘 平 任 汉

王 峰 冯晓仙 刘明夫

特约供稿: 李宏恩 (安徽省科委培训中心副主任)

序

我省革命老区、贫困地区经济发展缓慢，原因是多方面的，除战争的破坏、工作的失误外，其主要原因还是人才缺乏，严重地影响了经济发展。

建国以后，尤其是党的十一届三中全会以来，党中央、国务院、省委、省政府十分重视革命老区、贫困地区的建设，支援了不少的资金和物资；国家科委1986、1987年两次派来开发工作团，指导大别山区经济开发扶贫工作。但是，由于缺乏科学的经济开发方法和人才，当地的丰富资源没有很好地开发利用，扶贫资金的效益不高，经济发展步伐远远落后于全省的发展水平。

为了加快贫困地区的脱贫致富步伐，最近，省委、省政府提出要求：“七五”期间基本上解决群众的温饱问题，“八五”摆脱贫困，“九五”步入小康水平。为实现这一目标，最重要的就是按照国务院贫困地区经济开发领导小组颁发的《全国贫困地区经济开发项目管理试行办法》的要求，应用科学的开发方法，实行按开发项目进行投资和管理，并加快人才培训工作。今后几年国家对贫困地区将继续增加投入扶贫资金和物资，为了管好、用活和发挥这些资金的作用，尽快摆脱贫困，急需造就一批搞经济管理和技术开发的人才，才能加快贫困地区的经济发展。

运用科学的方法进行项目管理和人才培训，必须有科学的经济管理工具书。现在由国家科委大别山开发团驻皖联络组、安徽省科委和安徽省革命老区贫困地区工作领导小组办公室，根据国务院贫困地区经济开发领导小组的《全国贫困地区经济开发项目管理试行办法》的精神，合作编写了这本《贫困地区技术经济开发管理手册》，为贫困地区技术经济开发管理和培训开发人才，提供了科学的系统的工具书。《手册》的编写受到了中央有关领导同志的重视和关怀，中共中央政治局委员、国务委员方毅同志为之亲笔题签，国务委员、国家科委主任宋健同志等也给予了指导和支持。

我们相信，这本《手册》的出版发行，将对管好、用活扶贫资金，充分发挥扶贫资金的作用，加快贫困地区脱贫致富的步伐，作出积极的贡献。

孟 富 林

1987年9月

编写说明

本手册是根据国务院贫困地区经济开发领导小组颁发的国开发字（1987）第2号文件《全国贫困地区经济开发项目管理试行办法》和安徽省革命老区贫困地区工作领导小组等制定的皖老区字（1987）第3号文件《安徽省贫困地区经济开发项目管理实施细则》等有关文件的精神，总结贫困地区经济开发工作中的实践经验，结合有关部门对开发项目投资、项目管理的规定编写的。

按开发项目进行投资和管理，是国务院贫困地区经济开发领导小组的要求，是贫困地区经济开发的一项改革，也是当前贫困地区经济开发急需解决的问题。编写本手册的目的是为了贯彻这一开发方针，指导贫困地区依靠科学技术发展商品经济，选择技术经济开发项目，按规范要求对开发项目进行可行性论证、评估；对项目进行科学的技术经济分析和评价，实现决策民主化、科学化。并介绍对规模性商品经济开发项目的实施（执行）监督检查和验收的一般方法和规则。使各项扶贫资金能在发展规模性的商品经济项目中，进行合理分工，做到渠道不乱、用途不变、相对集中、重点使用，充分发挥各种扶贫资金的使用效益，尽快改变贫困地区的经济面貌。

本手册的编写受到有关领导的重视和关怀。中共中央政治局委员、国务委员方毅同志为手册题签；国务委员、国家科委主任宋健同志，国务院贫困地区经济开发领导小组副组长、国家科委副主任郭树言同志都给予指导和支持；安徽省委副书记孟富林同志为手册撰写序言；安徽省革命老区贫困地区工作领导小组办公室已推荐用本手册作为全省贫困地区经济开发管理人员和工作人员的必备工具和培训教材。

手册内容包括：贫困地区经济开发项目选择的原则和指导思想；科学技术与山区开发；优先采用的重点开发技术；市场调查与市场预测；技术经济开发的科学程序；目标规划和目标管理；可行性论证评估的方法和步骤；有关部门及人行、农行对基本建设项目、技术改造、技术引进及科研开发的可行性研究的内容要求；项目的财务预测、经济分析与评估；世界银行开发项目准备报告的一般准则；投资的风险分析；模糊综合评价；可行性研究的决策原则和方法；银行界对项目资金管理的规定；以及项目实施、监督、检查、验收的步骤方法与要求。此外，还简要介绍了PERT、PDCA、PDPC等现代管理技术。手册附录选编了有关的计量、标准、质量、环保等法规条例和经济分析中常用的折现系数表等重要参考资料。手册的编写不仅具体贯彻了有关开发部门的现行条例、规定，还列举了可行性研究评估报告实例；并对依靠科学技术形成商品经济并取得成效的开发项目的几种型式，进行了科学的分析总结，有助于读者切实掌握和解决开发工作中的实际问题，对贫困地区广大从事经济开发工作者，尤其是县、乡级开发工作者的实用价值较大。

本手册的编写是在国家科委大别山开发团驻皖联络组的指导下，由安徽省革命老区贫困地区工作领导小组办公室参与和安徽省科委领导直接主持下，由安徽省科委大别山开发办公室承担编写的。编写中还得到省农行、省人行及投资银行的大力支持，对他们的支持在此致以谢意。

由于时间仓促，水平有限，不妥之处，望读者批评指正。

目 录

第一章 总 则

国务院贫困地区经济开发领导小组	
全国贫困地区经济开发项目管理试行办法	(2)
国家科委、安徽、湖北、河南三省	
关于大别山重点贫困县经济开发今后工作的若干意见	(5)
安徽省革命老区贫困地区工作领导小组等	
安徽省贫困地区经济开发项目管理实施细则	(11)

第二章 技术经济开发项目的选择

第一节 开发项目选择的基本原则	(18)
一、项目选择的指导思想和基本原则	(18)
二、当前项目投资的主要方向	(19)
三、有关项目申请的规定	(19)
第二节 科学技术与山区开发	(19)
一、科技开发八个方面的工作	(20)
二、科技开发扶贫的现代化管理	(22)
三、探索与科技开发相适应的生产模式	(23)
第三节 系统分析	(26)
一、基本概念	(26)
二、系统分析的基本要素	(27)
三、系统分析的主要作业	(29)
四、系统综合评价	(32)
五、系统分析的工具	(36)
第四节 县级经济发展规划的要求和方法	(39)
一、制定贫困地区县级经济发展规划的意义	(39)
二、县级经济发展规划的主要内容	(39)
三、编制规划的主要步骤和方法	(41)
第五节 市场调查与市场预测	(43)
一、市场调查的分类、内容、方法和步骤	(43)
二、市场预测的几种方法	(45)

第六节 人才、观念与山区开发	(55)
一、变革观念, 促进开发	(55)
二、分类培训, 开发人才	(57)
第七节 重点开发技术及项目的建议	(58)
一、十六项重点技术的开发内容	(58)
二、地区经济特色产品开发	(60)
第八节 “星火计划” 技术开发重点和项目建议选编	(61)
一、水产养殖和禽、畜饲养及综合利用技术开发	(61)
二、山区土特产资源综合开发利用	(62)
三、动、植物油脂的深度加工和综合利用	(63)
四、生物技术开发	(63)
五、速生林栽培及林产品综合利用	(66)
六、农村建筑技术、建筑材料及室内配套装饰技术的开发	(66)
七、有新思想、新品质、新技术, 方便人民生活 and 旅游的小商品技术开发	(67)
八、粮食深度加工及综合利用	(67)
九、经济作物的深度加工和综合利用	(68)
十、毛皮加工及其综合利用	(68)
第九节 经济开发项目的工作程序	(68)
一、调研立项阶段	(68)
二、计划准备阶段	(69)
三、实施阶段	(70)
四、验收总结阶段	(70)
五、贫困地区经济开发项目工作程序	(72)
第十节 项目开发实行目标管理	(72)
一、项目开发实行目标管理的内容	(72)
二、目标管理的要求	(72)
[示例] 安徽省大别山五县科技扶贫的目标管理	(74)

第三章 项目可行性的论证评估

第一节 可行性研究的意义和作用	(78)
一、可行性研究的意义	(78)
二、可行性研究的作用	(78)
第二节 可行性研究的类型	(79)
一、投资机会研究	(79)
二、初步可行性研究	(80)
三、最终可行性研究	(80)
四、评价及决策	(81)

第三节 可行性研究的步骤、方法和条件	(82)
一、可行性研究的步骤	(82)
二、可行性研究的方法——系统模型法	(82)
三、进行可行性研究的条件	(83)
第四节 编制可行性研究报告应注意事项	(84)
第五节 贫困地区经济开发可行性研究报告的内容	(85)
一、封面部分	(85)
二、正文部分	(86)
三、附件部分	(88)
[示例] 安徽省贫困地区经济开发项目可行性研究报告——麻鸭综合系统 开发	(88)
第六节 “星火计划”项目可行性研究报告的内容要求	(110)
[示例] “星火计划”项目可行性研究报告——食用菌技术开发	(110)
第七节 世界银行项目准备报告的一般准则	(117)
一、摘要和结论	(118)
二、引言	(118)
三、背景资料	(118)
四、项目的合理性	(118)
五、项目的地区性	(118)
六、项目	(119)
七、组织管理	(121)
八、生产、市场和财务效果	(122)
九、效益和项目合理性的论证	(122)
十、尚待解决的若干问题	(123)
十一、附件	(123)
第八节 中国农业银行项目评估报告的内容要求	(123)
一、正文部分	(124)
二、附件部分	(125)
[示例] 农业信贷项目评估报告——××镇草席厂技术改造	(125)
第九节 建设项目、技术引进及专项贷款项目可行性研究的内容要求	(133)
一、建设项目可行性研究的内容	(133)
二、技术引进和设备进口项目的可行性研究	(134)
三、技术引进项目建议书	(134)
四、技术引进项目可行性研究	(135)
五、技术引进和设备进口项目可行性研究报告的内容和要求	(135)
六、专项贷款可行性论证报告	(137)
第十节 项目数据库的建立	(139)

第四章 项目开发的经济分析与评价

第一节 概 述	(144)
一、财务预测的内容和项目寿命期	(144)
二、按“新增”原则预测项目的成本和收益	(144)
第二节 财务预测的具体方法	(145)
一、财务预测的内容和要求	(146)
二、成本、效益预测方法及主要报表	(146)
三、基本建设投资单位成本表及基建成本分析	(146)
四、固定资产投资表及固定资产投资分析	(147)
五、单位生产成本表及生产成本分析	(148)
六、财务收益表及财务收益分析	(150)
七、资金筹集表及资金筹集	(151)
第三节 财务效益分析	(156)
一、概 述	(156)
二、财务收益的静态分析	(157)
三、财务收益的动态分析	(160)
第四节 经济及其他效益分析	(166)
一、概 述	(166)
二、转移支付的调查	(167)
三、外贸商品的经济估价	(167)
四、非外贸商品及劳务的经济估价	(169)
五、其他社会成本与效益	(170)
第五节 投资的风险分析	(172)
一、肯定性、非肯定性及风险性	(172)
二、投资的风险性	(172)
三、风险分析方法	(173)
四、风险决策的准则	(176)
第六节 模糊分析和评价	(178)
一、模糊集合的概述	(178)
二、模糊综合预测评价方法	(179)
三、模糊权的分析	(182)
第七节 简单实用的乘加评价法	(183)
一、乘加评价法的使用	(183)
二、乘加评价体系的建立	(184)
第八节 可行性研究的决策分析	(185)
一、决策在可行性研究中的意义	(185)
二、决策的原则和基本方法	(185)

第五章 项目开发的资金管理

第一节 国家有关部门对贫困地区经济开发项目资金管理的规定	(192)
全国支援经济不发达地区发展资金管理委员会	
支援经济不发达地区发展资金管理办法	(192)
中国人民银行	
专项贷款管理暂行办法	(194)
中国农业银行	
关于下达1986年国家“星火计划”项目贷款计划的通知	(197)
中国人民银行、中国农业银行	
扶持贫困地区专项贴息贷款管理暂行办法	(198)
第二节 安徽省有关部门对贫困地区经济开发项目资金管理的规定	(201)
安徽省革命老区、贫困地区工作领导小组	
关于管好活用支援贫困地区经济开发资金物资的通知	(201)
安徽省财政厅	
关于《支援经济不发达地区发展资金管理办法》的补充规定	(202)
中国人民银行安徽省分行、中国农业银行安徽省分行	
转发人、农两总行关于印发《扶持贫困地区专项贴息贷款	
管理暂行办法》的通知	(203)
安徽省贫困地区经济开发项目资金管理有关规定	(204)
[示例] 大别山区综合技术开发扶贫项目资金管理方法	(209)

第六章 项目的实施、监督和验收

第一节 项目的实施步骤和要求	(214)
一、概 述	(214)
二、实施方案的制定	(214)
三、项目列入计划	(215)
四、项目的施工设计	(215)
五、项目的计划管理	(215)
六、项目的物资管理	(216)
七、工程项目的组织管理	(217)
八、招标与投标、承包与发包	(218)
九、项目的财务管理和会计核算	(218)
第二节 新产品开发工作程序及工作内容	(218)
一、新产品开发的程序	(219)

二、新产品开发各阶段的主要工作内容	(219)
三、新产品开发与管理流程图	(221)
四、畜产品开发工作程序简述	(221)
第三节 项目实施的监督检查	(223)
一、对项目实施监督的作用和目的	(223)
二、项目监督机构	(223)
三、项目监督的方式	(223)
第四节 项目的验收总结	(225)
一、项目验收的准备	(225)
二、验收的组织机构	(225)
三、验收的分类	(225)
四、验收的内容	(225)
五、填写验收报告	(225)
六、总结评价	(226)
第五节 抽样检查方法	(227)
一、抽样检查的意义	(227)
二、抽样检查方法	(227)
三、一种实用的抽样检查法——分组百分比抽样法	(228)
第六节 计划协调技术 (PERT)	(228)
一、什么是计划协调技术	(228)
二、计划协调技术的工作步骤	(229)
第七节 现代管理科学	(230)
一、戴明环工作法 (PDCA)	(230)
二、项目实施的PDPC法	(232)

第七章 附 录

经济开发中应注意有关质量、标准、计量工作的各种规定	(236)
一、农业标准化	(236)
二、能源标准化	(237)
三、安全标准化	(238)
四、环境保护标准化	(238)
中华人民共和国标准化管理条例	(240)
标准化工作导则编写标准的一般规定	(243)
国家有关粮食及食品的各项标准	(248)
中华人民共和国食品卫生法 (试行)	(260)
工业产品质量责任条例	(266)

产品质量监督试行办法	(269)
工业产品生产许可证试行条例	(271)
中华人民共和国计量法	(273)
中华人民共和国计量法实施细则	(276)
中华人民共和国法定计量单位	(282)
中华人民共和国法定计量单位使用方法	(285)
科学技术研究成果鉴定暂行办法	(288)
〔示例〕技术鉴定证书、科学技术研究成果报告简表	(290)
中华人民共和国技术合同法	(293)
农副产品购销合同条例	(299)
中华人民共和国森林法实施细则	(304)
中华人民共和国土地管理法	(307)
家畜家禽防疫条例	(313)
折现系数表	(316)

第一章 总 则

国务院贫困地区经济开发领导小组
财 政 部 文件
中 国 人 民 银 行
中 国 农 业 银 行

国开发〔1987〕第2号

关于印发《全国贫困地区经济开发项目管理试行办法》的通知

各省、自治区贫困地区经济开发领导小组、财政厅(局)、计划单列市财政局、中国人民银行分行、中国农业银行分行：

为了提高扶持贫困地区经济开发资金的使用效益，特制定《全国贫困地区经济开发项目管理试行办法》。现印发给你们，请结合当地情况试行，并注意及时总结经验，提出补充意见，逐步加以完善。

为了更好地进行项目开发，请各地认真贯彻落实国务院领导同志多次强调的，把中央和地方用于贫困地区的各项扶贫资金捆起来重点使用的指示。捆起来重点使用并不是把各渠道的扶贫资金交给一家分、一家管，而是在统一规划、统筹安排、按资金性质合理分工的前提下，做到渠道不乱，用途不变，相对集中，重点使用，彻底改变撒胡椒面的历史教训。各方面齐心协力，把钱集中用在真正需要的地方，既充分发挥各种扶贫资金的使用效果，又充分发挥各家管好用好资金的积极性。

为了保证国家新增加的十亿元专项贴息贷款在项目开发中的使用效益，国务院办公厅〔1986〕64号文件和经国务院领导同志审阅批准的《国务院贫困地区经济开发领导小组第三次全体会议纪要》确定，从“支援经济不发达地区发展资金”中划出一笔一般不低于贴息贷款百分之五的专款，做为使用贴息贷款配套的技术培训费。对此，国务委员兼财政部部长王丙乾同志十分关心和重视，1986年11月9日在全国支援经济不发达地区发展资金管理工作会议的总结讲话中强调指出：“根据国家的有关规定，地方可以从发展资金中适当安排一些钱用于贫困地区贷款贴息和技术培训费用”。在各级财政部门的大力支持下，多数地方对以上文件规定和讲话精神执行得是好的，少数地方没有落实的要认真落实。

1987年4月10日

全国贫困地区经济开发项目管理试行办法

第一章 总 则

第一条 为了用好中央和地方用于贫困地区经济开发的各项资金，实行按开发项目进行投资和管理，提高资金使用效益，特制定本办法。

第二条 开发项目是从市场需要出发,利用当地自然资源,在一定的范围(区域)内,运用资金和相应的工程技术措施,进行某项开发性建设,形成新的生产能力,在一定时期内取得经济效益的投资活动。

第三条 按项目投资和管理,是农村经济建设上的深入改革和进步。通过项目管理,把贫困地区经济开发的发展规划具体化,把有限的资金集中起来有选择地用到最需要的地方,按科学的管理程序投资,提高经济开发的效益,造就新型的管理人才。

第二章 项目的选择和确定

第四条 选择项目要立足本地资源条件,符合当地经济发展的总的规划和要求;产品要有可靠的销售市场;要有一定的技术开发力量,能够保证产品的质量和竞争能力;要考虑到交通、能源、服务体系等相应条件,真正做到把资源优势变成商品优势。

第五条 当前项目投资的主要方向是:投资少,见效快,有市场,家家户户都能都有利,有助于贫困户劳动就业,能尽快解决群众温饱的“短平快”项目。项目的基本形式是:以千家万户生产为基础,辅之以家庭生产提供良种、技术、收购、加工、储藏、运输等系列化综合服务中心,形成配套成龙的商品生产项目。适合专业户、联户开发的小项目,也可以单独立项。所有选择项目,都要填写项目申请书。

第六条 项目选择申报的程序是:专业户、联户的项目,由专业户、联户向乡提出申报;在一个区范围内的项目,由所在乡向县申报;跨乡的项目由县申报;跨县的项目,由地区申报。

所有申报的项目按投资的不同额度分别由各级经济开发领导部门和银行、财政等投资部门共同审查立项,作为备选项目,其投资额可高于贷款额。具体办法由各省、区自定。

第三章 项目的论证和评

第七条 经过选择确定的有一定投资规模的项目,由申报单位委托国家批准的科研设计部门对申报项目进行可行性论证,一般要提出几个项目进行比较,每个项目要用多种开发方案进行测算,从中选出最佳项目、最优开发方案,写出论证报告,报送经济开发领导部门和投资部门。

第八条 经济开发领导部门和投资部门组织或委托专家小组或咨询单位对论证报告进行评估,看项目在经济上是不是合算,效益高不高,技术上是否先进可行,产品有没有竞争力,项目有没有发展前途,是否具有长期经济生命力,能不能在一定期限内收回投资和还上贷款,项目的组织实施措施是否得力可行。尔后写出评估报告。

第九条 经济开发领导部门和投资部门据报评估报告,研究批准项目,真正做到项目决策的民主化、科学化。

第四章 项目的执行和监督

第十条 批准的项目,由申报部门持批准书到经办银行、财政等投资部门申请资金。经办投资部门按照各自具体规定进行严格的审查,发现不符合投资条件或危及投资安全的项目,有权拒办投资手续,并报项目审批单位;对审查同意投资的项目,要签订借款合同,明确借贷双方的权力和义务。

第十一条 开发规模和难度比较大的项目，其设计、施工、设备材料的购置以及整个项目的技术开发等由项目执行单位以公开招标的方式征集最佳服务，吸引发达地区、大中城市、科研和教育单位的技术人员到贫困地区承包开发，以保证建设项目科学、经济、质量好，符合国家有关标准。属较大工程建设项目要按基本建设程序办理，纳入各级建设规划。

第十二条 负责项目的执行单位，应对项目工程的完成和应取得的效益，承担全部责任。同时，银行、财政等投资部门要监督资金的合理使用；各级审计部门要加强对项目的监察审计；各级贫困地区经济开发领导部门要定期检查项目执行情况，做好组织协调工作，及时解决存在问题，保证项目顺利执行。

第五章 项目的总结验收

第十三条 项目完成后，项目执行单位要及时对项目建设进行认真的总结评价，做好验收的各项准备工作，提供验收所需要的有关数据和材料。

第十四条 项目管理单位在项目完成并达到稳定生产后，要进行总结验收。大一点的项目验收工作要聘请有关专家和经济技术人员组成验收小组，根据项目原来的论证报告和设计书进行验收，看原来立项的论证和判断是否正确，有什么经验和教训，以便为今后项目开发创造条件。

第十五条 总结验收后，由验收小组写出验收报告，并上报项目领导部门。项目建设优良的、效益好的，要给予表扬和鼓励；项目建设质量差的、不合格的，根据造成原因分别由承包建设和执行单位赔偿损失，进行补救；挪用资金的、造成浪费的，要追查有关单位和个人的责任，按党纪国法严肃处理。

第六章 项目的组织领导

第十六条 为了保证项目开发顺利和有效地进行，必须有一个相应的项目领导和管理机构。为了不新设机构，各级经济开发领导部门可以作为项目领导机构。项目的管理可以委托有关业务部门分口负责，对涉及业务部门较多的大型综合项目和利用外资项目，项目领导机构可设立项目办公室，加强管理。

第十七条 项目管理的主要任务是：负责制订项目开发规划，做好项目建设中的组织、协调工作，监督项目的工程进度及资金的使用，保证按投资和贷款合同及时偿付本息，以及对项目执行人员进行必要的培训，为项目开发提供信息、技术、咨询等服务工作。

第十八条 各省贫困地区经济开发领导部门，可根据本地实际情况，制订项目管理的具体实施细则。

(87)国科发星字 0792 号

关于贯彻执行《关于大别山重点贫困县 经济开发今后工作的若干意见》的通知

大别山区各地区行署、重点贫困县、乡政府，各有关单位：

现将经第二次大别山重点贫困县经济开发座谈会讨论通过的《关于大别山重点贫困县经济开发今后工作的若干意见》转发给你们，望结合学习党的“十三大”精神，认真贯彻落实。

1987年10月28日

关于大别山重点贫困县经济开发 今后工作的若干意见

第二次大别山重点贫困县经济开发座谈会，于1987年9月10日至13日在湖北黄冈地区召开。会议总结交流了信阳会议以来贫困地区经济开发的的成绩和经验，讨论研究了下一步工作的意见。会议认为，一年多来，在党中央、国务院的亲切关怀下，在三省一委的共同努力下，大别山贫困地区经济开发工作取得了很大的进展，发生了明显的变化。各地已初步完成了从单纯救济向经济开发的根本转变，开始进入了一个新的发展阶段，其主要标志是：由只注意解决群众眼前的生活困难转向既解决群众温饱又注重长远的经济开发；由扶持发展自然、半自然经济转向依靠科技进步发展商品经济；由资金的单项输入转向资金、技术、人才、物资、管理等综合输入；由封闭式开发转向开放式开发；由少数部门扶贫转向动员社会各方面力量合力开发贫困地区。

但是，大别山贫困地区经济开发工作还仅仅是开始，要完成“七五”期间解决群众温饱的历史任务，还必须进行艰苦的努力。国务院贫困地区经济开发领导小组最近指出：现在最重要的问题，不是再提出什么新的口号，而是要以实事求是的精神和高度负责的态度，按照已经明确的方针和目标，深入调查，总结经验，研究问题，狠抓落实。这一要求，完全符合大别山区的实际。当前大别山重点贫困县经济开发工作的主要问题是，扶贫政策、规划、措施、项目、管理、人才、技术、效益和各种经济开发责任制等，还没有完全落实。会议认为，大别山贫困地区的经济开发，正处于一个“黄金”时期。我们必须认清形势，把握良机，切切实实地把工作的着眼点和立足点放在各项工作的落实上，突出和加强以下八个方面的工作。